

Einflussfaktoren auf den Planungsalltag: Protest - Zusammenarbeit - Desinteresse?

Lamker, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lamker, C. (2018). Einflussfaktoren auf den Planungsalltag: Protest - Zusammenarbeit - Desinteresse? In A. Stefansky, & A. Göb (Hrsg.), *"Bitte wenden Sie!" - Herausforderungen und Chancen der Energiewende* (S. 39-51). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59335-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Lamker, Christian:

Einflussfaktoren auf den Planungsalltag: Protest – Zusammenarbeit – Desinteresse?

URN: urn:nbn:de:0156-4134057



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 39 bis 51

Aus:

Stefansky, Andreas; Göb, Angelina (Hrsg.):
„Bitte wenden Sie!“ – Herausforderungen und Chancen der Energiewende

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 22

Christian Lamker

EINFLUSSFAKTOREN AUF DEN PLANUNGSALLTAG: PROTEST – ZUSAMMENARBEIT – DESINTERESSE?¹

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Bürger in Planungsprozessen
- 3 Energiewende versus Störfallschutz – Protest versus Desinteresse
- 4 Auf dem Weg zum Alltag der (Bauleit-)Planung
- 5 Einflussfaktoren auf Planungshandeln
- 6 Anknüpfungspunkte auf dem Weg zu kooperativer Zusammenarbeit
Literatur

Kurzfassung

Die aktuelle Planungsdiskussion wird geprägt durch das Spannungsfeld zwischen politischen und gesamtgesellschaftlichen Zielen einerseits und Fragen der lokalen Umsetzung andererseits. Die Öffentlichkeit und einzelne Bürger sind Kernelement jedes Planungsprozesses. Dabei reicht die Bandbreite im Planungsalltag von Protest gegen die Planung über kooperative Zusammenarbeit bis zu Desinteresse. Lücken gibt es im Wissen darüber, welche Einflussfaktoren in Alltagssituationen der Praxis auf planerische Festsetzungen wirken. Auf Basis empirischer Grundlagenforschung in deutschen Kommunen aller Größenklassen entwickelt dieser Beitrag einen explorativen Vergleich zwischen der planerischen Herausforderung der Energiewende und der Integration des planerischen Störfallschutzes in die Bauleitplanung. Herausgearbeitet werden Unterschiede, die Bedeutung interner und externer Einflussfaktoren sowie Anknüpfungspunkte auf dem Weg zu mehr kooperativer Zusammenarbeit im täglichen Planungsalltag.

Schlüsselwörter

Bauleitplanung – Bürgerbeteiligung – Energiewende – Planungspraxis – Störfallschutz

1 Der empirische Teil dieses Beitrags basiert auf Ergebnissen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts „Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung“ (IRIS). Das Projekt wird am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund unter der Projektleitung von Sabine Baumgart durch Andrea Rüdiger, Christian Lamker, Raphael Sieber sowie in der ersten Phase durch Heike Köckler und Johanna Schoppengerd bearbeitet. Der Autor dankt dem gesamten Projektteam.

Influencing Factors for Planning Practice: Protest – Cooperation – Indifference?

Abstract

Current planning debates are characterised by the tension between political and societal goals on the one side and questions of local implementation on the other side. The wider public and individual citizens are core elements of any planning process. The bandwidth in daily practice reaches from protest against planning to cooperative work to indifference. Gaps exist on knowledge about influencing factors for planning designations in all-day practice situations. Grounded on empirical basic research in German cities of all sizes, this article develops an explorative comparison between the planning challenge of the German energy transition and the integration of major accident prevention in local land-use planning. It develops differences and the importance of internal and external influencing factors as well as anchoring points on the way to achieving more cooperative work in daily planning practices.

Keywords

Land-use planning – public participation – energy transition – planning practice – major accident prevention

1 Einleitung

Die Umsetzung der deutschen Energiewende ist, neben vielen Infrastruktur-Großprojekten, maßgeblich begleitet von hochkontroversen öffentlichen Diskussionen, Bürgerprotesten und dem Gefühl einer hierarchischen Top-down-Planung. Die Energiewende ist zwar weitgehend gesellschaftlich akzeptiert, wird aber für viele erst durch Planungen vor ihrer Tür sichtbar und begreifbar. Bürger sagen dann Nein zu konkreten Projekten in ihrer Nachbarschaft, oder anders gesagt: sie stehen der erfolgreichen Energiewende scheinbar im Weg. Daraus werden umfangreiche Strategien und Konzepte notwendig, die Bürger frühzeitig einbinden, Entscheidungen gemeinsam vorbereiten und die Umsetzung begleiten – bis hin zur gemeinsamen Beteiligung an wirtschaftlichen Erlösen in neuen gemeinschaftlichen Organisationsformen (Beckmann et al. 2013; Schüle et al. 2013: 16 ff.).

Der größte Einfluss der Öffentlichkeit wird auf allen räumlichen Ebenen oft im Zusammenhang mit Rechtsunsicherheit und Protest diskutiert (Beckmann et al. 2013: 6 ff.; Schüle et al. 2013: 16 ff.; Prieb/Schmitz 2015). Aus einem vorherigen Desinteresse oder abstrakter Akzeptanz infolge wenig empfundener direkter Betroffenheit wird offener Protest. Daraus kann dann schwer wieder eine gemeinsame Diskussionsbasis geschaffen werden. Bisher gibt es aber noch Lücken im Wissen darüber, wie Bürger im Alltag Planungsentscheidungen beeinflussen und wie ihr Einfluss in Verbindung zu anderen Einflussfaktoren – z. B. rechtlichen Vorgaben, technischen Möglichkeiten und Regelwerken oder der Verfügbarkeit und den Verarbeitungsmöglichkeiten von Informationen – auf Entscheidungen wirkt. Bekannt und untersucht sind einerseits spektakuläre Beispiele, in denen Planungen durch Bürgerproteste oder Volksentscheide begleitet wurden, und andererseits Best-Practice-Beispiele, die neue For-

men von (frühzeitiger) Zusammenarbeit testen und erfolgreich anwenden. Eine tiefer fundierte Basis aus dem laufenden Planungsalltag kann dabei helfen, auch mit neuen und für jeden Bürger täglich greifbaren Herausforderungen besser umzugehen.

2 Bürger in Planungsprozessen

Bürger als Beteiligte in der Planung sind ein lang etabliertes Thema sowohl in der Planungsforschung wie der Planungspraxis. Argumentieren, Beurteilen und Koordinieren sind Kernelemente des heutigen planerischen Handelns (Hellmich/Lamker/Lange 2017: 12). Über die ersten Ansätze innerhalb des *communicative turn* in den 1990er-Jahren hinaus hat sich die Forschungslandschaft international und zunehmend auch im deutschsprachigen Raum ausdifferenziert. Statt eines einheitlichen Bildes davon, was Bürger und Partizipation in Planungsprozessen bedeuten, schließt sich ein breites Feld auf.

Mit Schnittstellen partizipativer Verfahren, dem idealtypischen Policy-Zyklus und den Möglichkeiten der Einflussnahme im Zeitverlauf beschäftigt sich Diller (2015). Er schlussfolgert, dass bisher vor allem die Partizipation selbst optimiert wurde, aber die Schnittstellen zum politischen Prozess in der Praxis und in der Forschung nur unzureichend betrachtet wurden (Diller 2015: 13). Ginski et al. (2016) liefern aus einer umfangreichen Interviewserie im ersten Quartal 2016 Erkenntnisse über multilaterale Kommunikation in Planungsprozessen. Sie heben hervor, dass mit der Gestaltung von kommunikativen Prozessen auch Einfluss auf Motive und Erwartungen der beteiligten Akteure genommen werden kann (Ginski et al. 2016: 18). Das lenkt die Frage darauf, ob das Verhältnis von Bürgern und Planern neu durchdacht werden muss, wenn auch durch eine umfangreiche und intensiv reflektierte Prozessgestaltung keine unbeeinflusste Kommunikation stattfindet, in der ausschließlich das beste Argument gewinnt.

Über die Kritik an idealistischen kommunikativen Ansätzen hinaus werden vor allem analytisch Fragen von Macht und Konflikten seit den 2000er-Jahren verstärkt betrachtet. Innes/Booher (2010: 104 f.) betonen, dass *„conflict, tension and agonism are essential in collaborative processes as they form the core of collaborative rationality“*. Reuter (2000: 13 f.) stellt die wechselseitige Beziehung von Macht und Diskurs heraus und betont den unendlichen Regress prozeduraler Regeln. Planerische Diskurse sollen den Missbrauch von Macht verhindern, repräsentieren aber ihrerseits wiederum Machtkonstellationen und Macht schränkt die möglichen Diskurse ein. Ins Zentrum rückt damit die politische Rolle von Planern abseits idealer Lösungen oder eines konsensorientierten Idealprozesses (Reuter 2000: 14 f.). Legacy (2016: 13) weist in dieser Richtung darauf hin, dass partizipative Prozesse in einer dialektischen und konstitutiven Beziehung zur Subjektivität politischer Beteiligung stehen. Sie führt eine Krise partizipativer Planung auf eine enge Sichtweise auf das Planungssystem und die in ihm angebotenen Beteiligungsinstrumente zurück, die auf eine Depolitisierung der Öffentlichkeit gerichtet sind, die sich dann wiederum in Protest entladen kann (Legacy 2016: 14).

Konflikttheoretische Aufarbeitungen widmen sich aus einer poststrukturalistischen Perspektive dem Zustandekommen hegemonialer Diskurse und Machtkonfigurationen. In Gualini (2015) sind entsprechende Ansätze versammelt und werden verbunden mit deliberativen Ansätzen zur Arbeit mit Planungskonflikten. Die Integration diskurstheoretischer Impulse in die Planungstheorie ist ein fortlaufendes Thema (Günzel 2016). Auf der anderen Seite wurden Planungsprozesse in den zurückliegenden Jahren wieder verstärkt unter demokratietheoretischen Aspekten betrachtet, indem Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation in unserem demokratischen System neu ausgelotet werden (Tenz 2011; Inch 2015). Als bisher seltene Ausnahme betont Inch (2015: 421), dass Regeln zur demokratischen Entscheidungsfindung in Planungsprozessen auch eine Bandbreite von Anforderungen an die beteiligten Bürger stellen und mehr über die positiven Aspekte als die „versteckten Kosten“ gesprochen wird. Die angloamerikanische Debatte steuert hier zuletzt post-politische und post-demokratische Ausarbeitungen bei, die deutlich planungskritischer sind und auch Grundannahmen kommunikativer und politischer Planungsprozesse infrage stellen (Allmendinger/Haughton 2012; Metzger/Allmendinger/Oosterlynck 2014; Legacy 2016). Gleichzeitig sind Konflikte aber auch Anlässe, auf demokratischem Weg Entscheidungen zu treffen und gute Kompromisse zu erarbeiten.

3 Energiewende versus Störfallschutz – Protest versus Desinteresse

Es gibt also Grund genug, in allen gesamtträumlichen Planungen Konflikte zu vermuten und davon auszugehen, dass der Abschluss eines Planungsprozesses im Konsens eher ein theoretisches Konstrukt als eine übliche praktische Realität ist. Und dennoch sind bei Weitem nicht alle Planungsprozesse mit Protesten verbunden. In vielen Planungssituationen haben es Planer eher mit öffentlichem Desinteresse zu tun. Diese großen Unterschiede sind bisher kaum wissenschaftlich erklärt. Für die folgende explorative Betrachtung werden die Energiewende und der planerische Störfallschutz als planerische Herausforderungen herangezogen, die sehr unterschiedlich öffentlich diskutiert und planerisch bearbeitet werden. Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie ein besseres Verständnis des planerischen Alltagshandelns helfen kann, auch hochkonfliktträchtige Themen erfolgreicher bearbeiten zu können. Er liefert Ansätze dazu, wie Planung handeln kann, um in allen Themen näher zur Zusammenarbeit und weg sowohl von Protest wie von Desinteresse zu kommen.

Die Basis bildet empirisch unterlegte Grundlagenforschung in deutschen Kommunen aller Größenklassen² zu der Frage, welche internen und externen Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Vorschriften in der Bauleitplanung wirken. Ein Schwerpunkt der Analyse ist der planerische Störfallschutz. Viele Bürger leben teilweise in unmittelbarer Nähe von Störfallbetrieben mit hohem Schadenspotenzial für das eigene Eigentum und die eigene Gesundheit. Dennoch ist selbst bei neuen Planungen eher Desinteresse als Protest die Regel. Was aber unterscheidet die unsichtbare Herausforderung Störfallschutz von der (scheinbar) sichtbaren oder stärker in der Öffentlichkeit diskutierten Herausforderung Energiewende?

² Siehe Erläuterungen im nächsten Kapitel.

Die *Energiewende* wird in Deutschland vor allem in Verbindung gebracht mit dem politisch beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022 und den politischen Zielen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Mit zwei Säulen der erneuerbaren Erzeugung von Energie sowie einer Steigerung der Energieeffizienz sollen 40 % der Emissionen bis 2020 und 80 % bis 2050 eingespart werden. Langfristig wurde die vollständige Dekarbonisierung von Gesellschaft und Wirtschaft mittlerweile gesetzt. In der praktischen Umsetzung besonders intensiv diskutiert wurde der Ausbau des Höchstspannungsnetzes („Stromautobahnen“) für die Übertragung von Strom aus den windreichen nördlichen Bundesländern in die bisher stärker durch Kernenergie versorgten südlichen Bundesländer. *Störfallschutz* ist über die Seveso-Richtlinien der Europäischen Union in den Immissionsschutz, die Bauleitplanung und die Bauordnung integriert worden. Die Seveso-I-Richtlinie (82/501/EWG) wurde 1982 verabschiedet, die Seveso-II-Richtlinie (96/82/EC) im Jahr 1996. Derzeit im deutschen Planungs- und Immissionsschutzrecht umgesetzt sind die Anforderungen der 2012 verabschiedeten Seveso-III-Richtlinie (2012/18/EU), die 2016 in Deutschland umgesetzt wurde. Der in § 50 BImSchG verankerte Trennungsgrundsatz verpflichtet Kommunen dazu, die Anforderungen des Störfallschutzes in der Bauleitplanung zu berücksichtigen (Schoppengerd 2015: 80 ff.). Beide Themen eint, dass sie zwar auf eine lange Geschichte zurückblicken, aber erst in den zurückliegenden ca. fünf Jahren in der Planungspraxis mit voller Wirkung angekommen sind. Für den Störfallschutz ist der Auslöser vielfach das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall Mücksch von 15.09.2011 (Europäischer Gerichtshof (EuGH) 2011; vgl. Uechtritz/Farsbotter 2015). Die Öffentlichkeit soll insbesondere im Zuge der Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie eine höhere Bedeutung erhalten (Wasielewski 2015: 152 f.).

	Energiewende	Störfallschutz
Raumbezug	linienförmig (Trassen) und punktförmig (Anlagen)	punktförmig (Betriebsbereiche nach 12. BImSchV)
Zeit	mittel- und langfristige Beeinträchtigung, (i.d.R.) keine akute Gefahr	kurzfristige Beeinträchtigung, akute Gefahr
Konsequenzen	ökonomische Konsequenzen (Grundstückswerte) – hohe Wahrscheinlichkeit	physische Konsequenzen (eigene Gesundheit) – geringe Wahrscheinlichkeit
Beeinträchtigung	subjektiv empfunden (Landschaftsbild)	objektive Gefahr (technische Störfälle)
Ausgangspunkt	gesellschaftlicher Konsens / politisches Ziel	technische Folgeerscheinung (von wirtschaftlicher Aktivität)
Diskussionsebene	politisch und öffentlich diskutiert (u.a. Fukushima)	technisch und rechtlich umgesetzt (Seveso-Richtlinien, KAS-Leitfäden)

Tab. 1: *Energiewende und Störfallschutz / Quelle: eigene Darstellung*

Tabelle 1 stellt die Energiewende und den planerischen Störfallschutz schlaglichtartig nebeneinander. Der Raumbezug der Energiewende sind einerseits linienförmige Trassen, andererseits punktförmige Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien. Störfallschutz geht von Betriebsbereichen nach der 12. BImSchV aus. Verkehrswege sind im Störfallrecht nicht berücksichtigt, wenn sie sich außerhalb eines Betriebsbereiches befinden. Zu den Störfallbetrieben zählen auch große Biogasanlagen ab 10 Tonnen an rohem Biogas.

Der Zeitbezug der Energiewende ist mittel- und langfristig über Jahre und Jahrzehnte hinweg angelegt. Zwischen der Planung bis zur tatsächlichen räumlichen Veränderung können lange Zeiträume liegen, wobei in aller Regel keine akute Gefahr entsteht. Mit hoher Wahrscheinlichkeit treten aber ökonomische Konsequenzen durch Veränderung von Grundstückswerten bis zum Verlust von Grundstücken ein. Hinzu kommen subjektiv empfundene Beeinträchtigungen beispielsweise durch ein verändertes Landschaftsbild. Störfälle hingegen sind kurzfristige Beeinträchtigungen und akute Gefahren für die eigene Gesundheit, die aber nur mit geringer Wahrscheinlichkeit eintreten. Das Störfallrecht betrachtet insbesondere die „Dennoch-Störfälle“, die auch bei Einhaltung aller technischen und rechtlichen Vorschriften möglich sein könnten. Im Eintrittsfall stellen technische Störfälle eine objektive Gefahr für alle in der Umgebung lebenden Menschen und Tiere dar.

Ausgangspunkt der Energiewende ist ein politisches Ziel, das auf einem sogenannten gesellschaftlichen Konsens beruht. Diskutiert wird hier in hohem Maße politisch und öffentlich über Ziele, Möglichkeiten und Maßnahmen – insbesondere seit Tsunami und Super-GAU in Fukushima 2011. Anders beim Störfallschutz: es handelt sich um mögliche technische Folgeerscheinungen von wirtschaftlicher Aktivität und Produktion. Das Thema wird vor allem technisch und rechtlich umgesetzt, beispielsweise durch die Seveso-Richtlinien, deren Überführung in nationales Recht und die Leitfäden der Kommission für Anlagensicherheit (KAS) beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

4 Auf dem Weg zum Alltag der (Bauleit-)Planung

Gründe für die Unterschiedlichkeit von planerischen Reaktionen herauszuarbeiten, erfordert einen Einblick in den Planungsalltag, hier der kommunalen Bauleitplanung. Aktuelle Studien zum realen Planungsalltag in deutschen Kommunen abseits von Leuchtturm- oder Großstadtprojekten sind selten. Ausnahmen sind beispielsweise die Untersuchung von Rüdiger (2009) zum Zusammenhang zwischen der Stadtgröße und der Alltäglichkeit räumlicher Planung in deutschen Mittelstädten. Ebenso relevant sind die von Selle (2006) herausgegebenen Arbeiten mit dem Schwerpunkt auf Analysen zu alltäglichen Planungspraktiken und in Klemme/Selle (2010) zu Akteuren, Interdependenzen und Optionen bei der Siedlungsflächenentwicklung.

Für diesen Artikel herangezogen werden Erkenntnisse aus dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt „Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung“ (IRIS), das seit 2014 am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Dort-

mund bearbeitet wird.³ Unterschieden wird dabei anhand von zwei Fragestellungen zwischen externen und internen Einflussfaktoren (siehe Abb. 2). Beide Fragestellungen suchen nach den wichtigsten Einflussfaktoren darauf, wie Rechtsvorschriften im Planungsalltag angewandt und ausgelegt werden (vgl. auch Abb. 1 im nächsten Kapitel).

Zwischen November 2015 und Januar 2016 wurden im Rahmen des Projekts IRIS⁴ alle deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern angeschrieben. Insgesamt 109 vollständige Antwortsätze (Rücklaufquote: 15,9 %) konnten berücksichtigt und ausgewertet werden. In den Ergebnissen werden alle Größenklassen abgedeckt. Der größte Anteil mit 68,8 % der Antworten stammt aus Kommunen mit 20.000 – 50.000 Einwohnern. Im Durchschnitt aller befragten Kommunen arbeiten acht Personen in der Bauleitplanung, in 25,0 % aller Kommunen sind es nur ein oder zwei Personen, in 64,8 % fünf oder weniger. Die Einschätzung der Ergebnisse wurde untermauert durch Fachgespräche mit Wissenschaftlern, Planungspraktikern sowie im Immissionsschutz tätigen Gutachtern und qualitativen Fallstudien in 15 deutschen Städten in acht Bundesländern. Die Fallstudien offenbaren, dass neben gut erfassbaren Daten viele individuelle Faktoren entscheidend sind, die im quantitativen Querschnitt nicht erfassbar sind. Kommunales Planungshandeln wird zwar durch institutionelle Faktoren beeinflusst, aber Unterschiede in der Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften sind auch auf der Mikroebene auf kleinteilige Unterschiede zurückzuführen, die bis auf die Ebene einzelner Mitarbeiter und auf deren Netzwerke und Motivation zurückgehen. Diese Faktoren werden umso wichtiger angesichts der Tatsache, dass Bauleitplanung in der großen Mehrheit der Kommunen von wenigen Personen bearbeitet wird.

5 Einflussfaktoren auf Planungshandeln

Grundlage für das Handeln jeder öffentlichen Planungsbehörde sind ihre institutionellen Rahmenbedingungen, zu denen auch die Rechtsvorschriften zählen. Obwohl die Rechtssicherheit von Planungsentscheidungen immer wieder hervorgegeben wird, gibt mehr als die Hälfte der befragten Kommunen Defizite in der Kenntnis aktueller Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den Bereich des gewerblichen Immissionsschutzes an. In der Praxis sind planerische Abwägung und Festlegung also auch angewiesen auf das Wissen anderer Akteure, beispielsweise Fachexperten und Gutachter.

Der empirische Anknüpfungspunkt für die explorative Aufarbeitung in diesem Artikel liegt auf den Einflussfaktoren, die den Alltag von Planern, die Rahmenbedingungen und Rechtsvorschriften vor dem Hintergrund planerischer Festsetzungen in Bebauungsplänen verbinden (vgl. Abb. 1). An der Schnittstelle zwischen dem Alltag von Planern und ihren getroffenen Festsetzungen sind alle Varianten im Kontinuum zwischen scharfem Protest bis zu völligem Desinteresse denkbar. Die hier betrachteten Themenfelder Energiewende und Störfallschutz stellen zwei paradigmatische Fälle dar

3 Der Verfasser dieses Artikels arbeitet seit Mai 2016 in diesem Projekt.

4 Dieser Absatz wurde übernommen aus einem eingereichten Artikel von Lamker/Rüdiger (im Erscheinen).

(vgl. Flyvbjerg 2006: 232), mit denen eine Perspektive auf die Bandbreite von Einflussfaktoren in sehr unterschiedlichen Bereichen der Planungspraxis gewonnen werden kann.

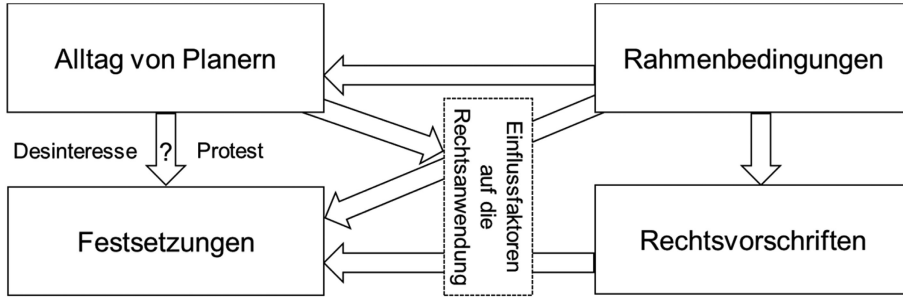


Abb. 1: Vereinfachte Darstellung des empirischen Anknüpfungspunkts / Quelle: eigene Darstellung

Als theoretisches Modell für die *Systematisierung von Einflussfaktoren* wurde das Modell von Schoppengerd (2015) zugrunde gelegt und auf Basis der durchgeführten Empirie angepasst. Abb. 2 stellt die Hauptkategorien der insgesamt 14 identifizierten Einflussfaktoren dar. In zweiter Ebene dahinter liegen insgesamt 51 Einflussfaktoren (22 externe, 29 interne), die für die Analyse des empirischen Materials herangezogen wurden. Theoretische Basis des Modells ist der akteurzentrierte Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf (1995). Ob eine Planung erfolgreich ist – d. h. für diesen Fall: mit einem beschlossenen Plan endet –, hängt von einem komplexen Wechselspiel aller Einflussfaktoren ab. Im planerischen Störfallschutz gehört hierzu auch zuerst die Frage, ob das Thema überhaupt behandelt wird (Schoppengerd 2015: 243 f.). Nicht alle Kommunen wissen, dass sie überhaupt über Störfallbetriebe verfügen: 14,6% der befragten Kommunen beantworten die Frage nach Betrieben mit „Weiß nicht“. Und selbst unter denen, die über Betriebe verfügen und grundlegende Informationen über Betriebsbereiche haben, behandeln 6,3% das Thema nicht in der Bauleitplanung. Die (erstmalige) situative Relevanz des Themas wird oft durch eigenes Wissen, über externe Hinweise oder durch Zwang erkannt (Schoppengerd 2015: 245 ff.).

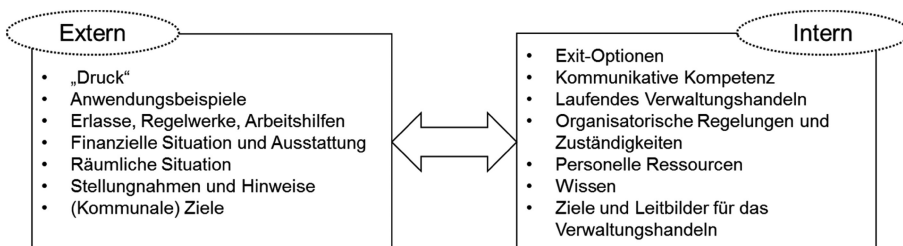


Abb. 2: Externe und interne Einflussfaktoren / Quelle: eigene Darstellung

Aus der laufenden Untersuchung zeichnet sich das Bild ab, dass die für die planerische Bearbeitung des Störfallschutzes entscheidenden Einflussfaktoren vor allem intern sind. Laufendes Verwaltungshandeln, organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten, personelle Ressourcen und Wissen beeinflussen maßgeblich, ob und wie Festsetzungen getroffen werden. Hinzu kommen externer Druck sowie externe Stellungnahmen und Hinweise, vor allem von höheren Verwaltungsbehörden. Ob und in welcher Form Störfallschutz in die Planungspraxis integriert wird, unterscheidet sich in hohem Maße zwischen unterschiedlichen Gemeinden – selbst bei vergleichbaren räumlichen Situationen. Die Befragung deutscher Kommunen bestätigt zudem, dass die Konflikt-ermittlung im Störfallschutz vor allem behördenintern durch Informationen anderer Behörden (84,4 %), durch vorliegende Gutachten (81,3 %) und durch Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange (78,1 %) erfolgt. Deutlich weniger relevant ist die aktive Befragung oder Information durch Betriebe (46,9 %) oder durch Anwohner (3,1 %). Das gibt der Bauleitplanung große Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung auf, eröffnet aber auch Spielräume für das eigene Handeln. Viele Planer berichten in Interviews von der Indifferenz gegenüber Störfallbetrieben selbst in deren unmittelbarem Umfeld, sofern sie nicht direkt (z. B. durch Grundstücksankäufe oder Enteignungen) in die eigenen Eigentumsverhältnisse der Anwohner eingreifen.

Die Energiewende wird vor allem im Zusammenhang mit externen Einflussfaktoren diskutiert. Wutbürger, „alternativlose“ Entscheidungen und sachliche oder gesetzliche Zwänge dienen dazu, raumbezogene Festlegungen zu begründen und für Akzeptanz bei Bürgern zu werben (Mitschang/Schwarz/Kluge 2012; Beckmann et al. 2013). Relevant scheinen hier insbesondere Anwendungsbeispiele, Erlasse und Arbeitshilfen, externer Druck, die räumliche Situation, Stellungnahmen und Hinweise sowie Ziele und Vorgaben der (kommunalen) Politik. Was die Energiewende bedeutet, wird außerhalb der Planung sehr intensiv diskutiert und wiederum als externer Auftrag in die Planungsverwaltung zurückgegeben. Die eigenen Spielräume der Bauleitplanung werden in den Diskussionen seltener hervorgehoben.

Als wesentliche Größe für die Unterschiede in der Rechtsanwendung aus der Untersuchung im Projekt IRIS hat sich der Wissenstransfer herausgestellt:

- > *vertikal* von übergeordneten (Fach-)Behörden bis auf die Ebene der Sachbearbeitung
- > *horizontal* zwischen verschiedenen Ämtern einer Stadt sowie den Ämtern anderer Städte
- > *inhaltlich* zwischen den Verfassern komplexer Rechtsvorschriften, den „Fachanwendern“ und der integrierenden Planung
- > *individuell* im Austausch zwischen einzelnen Mitarbeitern.

Die individuellen Aspekte sind bisher in der Planungswissenschaft am wenigsten erfasst, bedingen aber in den untersuchten Fallstudien große Unterschiede. Der Störfallschutz als Nischenthema offenbart die Abhängigkeit vom Wissen einzelner Perso-

nen und von deren Fähigkeiten, es zielgerichtet mit anderen Kollegen zusammenzuführen und auf neue Situationen anzuwenden. Dabei war in vielen Fällen eine hohe Eigenmotivation von Mitarbeitern erkennbar, die über die reaktive Ansammlung von Wissen und das nachholende Lernen aus Fehlern („*trial and error*“) hinausgeht. Das Projekt IRIS hat keine Evaluation von Planungsentscheidungen vorgenommen. In der Gesamtschau ist aber zu beobachten, dass sehr unterschiedliche Lösungen vor Ort umgesetzt und akzeptiert sind. Die hohe Fach- und Rechtsunsicherheit (vgl. Uechtritz/Farsbotter 2015: 1919 ff.) führt in manchen Fällen zum Nicht-Handeln, in anderen aber auch zu sehr weitgehenden, kreativen Lösungen.

6 Anknüpfungspunkte auf dem Weg zu kooperativer Zusammenarbeit

Der Planungsalltag wird von vielfältigen Einflüssen bestimmt, die von externen über interne Einflussfaktoren bis hin zu individuellen Faktoren einzelner Planender reichen. Es ist zwar leicht, im Nachhinein Protest oder Desinteresse zu erkennen und abzugrenzen, aber fast unmöglich, diese Entwicklungen sicher vorab zu bestimmen. Die Gegenüberstellung zweier paradigmatischer Fälle aus den sehr unterschiedlichen Feldern Energiewende und Störfallschutz trägt dazu bei, Einflussfaktoren auf planerische Festsetzungen als rechtlich normierte Fixierung des Planungshandelns differenzierter zu verstehen. Als zusammenfassendes Bild bleibt hier festzuhalten, dass nicht jede Planung polarisiert und politisiert. Der Alltag der Bauleitplanung beinhaltet auch Situationen und Themen, in denen trotz weitreichender räumlicher Auswirkungen ohne öffentlichen Protest geplant wird. Erforderlich für die wissenschaftliche Betrachtung ist mehr Verständnis für die internen *und* externen Einflussfaktoren *und* ihre Wechselwirkungen untereinander. Das erlaubt dann einen fokussierten Blick auf feinteilige lokale Unterschiede und die Entwicklung kleiner Ansatzpunkte zur Unterstützung der planungspraktischen Arbeit in vielen Themenfeldern.

Die Energiewende ist gekennzeichnet von der Diskussion darum, dass es keine von außen auferlegten alternativlosen Entscheidungen geben darf, sondern zur Akzeptanzsteigerung vor allem lokale und demokratische Entscheidungsprozesse wichtig sind. Dazu gehören Öffentlichkeitsbeteiligungen und neue Formen der Teilhabe an Entscheidungen und an ökonomischen Gewinnen (Beckmann et al. 2013: 17 f.). Gleichzeitig gibt es umfangreiche Anleitungen dazu, was die Energiewende für die Planungspraxis im Einzelfall konkret bedeuten soll. Die kontextspezifische Auslegung dieser Anleitungen ist erforderlich für eine offene Diskussion im Planungsalltag und eröffnet Handlungsspielräume, die Alternativen möglich machen. Damit wird der Fokus stärker auf die internen Einflussfaktoren vor Ort gelenkt.

Aus dem explorativen Vergleich der zwei Handlungsfelder Energiewende und Störfallschutz sollen die folgenden drei Thesen gesetzt werden, die für eine weitere wissenschaftliche Überprüfung geeignet sind:

- > „Erfolgreiche“ Planung braucht eine systematische Auseinandersetzung mit internen und externen Einflussfaktoren sowie deren Wechselwirkungen.

- > Planung, die vor allem von internen Faktoren beeinflusst wird, ist konfliktarm – kann aber an ihrem gesetzlichen Auftrag scheitern.
- > Planung, die vor allem von externen Faktoren beeinflusst wird, ist konfliktreich – und hat wenige Ansatzpunkte, Konflikte zu bearbeiten.

Die systematische Auseinandersetzung auch mit den weniger offensichtlichen Einflussfaktoren auf planerische Festsetzungen sowie das Aufarbeiten von Wechselwirkungen können zu einer insgesamt erfolgreicherer Planung beitragen, die aus der Diskussion heraus auch formelle und verbindliche Pläne entwickeln und zur Verabschiedung bringen kann. Hier wird allerdings bewusst die Frage ausgeklammert, wie wiederum die Schnittstellen zur politischen Entscheidungsfindung sichergestellt werden können (vgl. Diller 2015).

Wenn Planung vor allem von internen Faktoren beeinflusst wird, erscheint sie potenziell konfliktärmer. Sie bietet positiv die Chance, neue und kreative Lösungen zu entwickeln, die sich tatsächlich an lokalen Besonderheiten und Bedürfnissen von Bürgern vor Ort orientieren, – aber auch negativ die Möglichkeit, ein Thema erst gar nicht anzufassen oder Minimallösungen zu erarbeiten. In dem Fall droht Planung dann an ihrem gesetzlichen Auftrag zu scheitern. Eine Planung, die vor allem von externen Faktoren beeinflusst wird, ist potenziell konfliktreich. Sie hat positiv die Möglichkeit, sich entlang von Vorgaben abzarbeiten und ihrem rechtlichen Auftrag gerecht zu werden. Negativ gesehen hat sie jedoch weniger Potenziale für planerische Abwägung, weniger Optionen zur Erklärung des eigenen Handelns und eine geringere Möglichkeit, auf lokale Spezifika einzugehen.

Im Hinblick auf die gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen ist nicht nur die Perspektive auf rechtliche oder fachliche Faktoren relevant. Individuelle Kenntnisse und Fähigkeiten sowie organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten in den Planungs-verwaltungen sind Kernelemente lokal unterschiedlicher Rechtsanwendung:

- > Wer setzt die Energiewende in der (lokalen) Praxis um?
- > Wie kann effektiv dabei unterstützt werden, zielgerichtet zu handeln (und das Handeln zu erklären)?

Wenn gemeinsame demokratische Planung und Entscheidungsfindung vor Ort das Ziel ist, muss die Handlungsunterstützung von Planern über Leitfäden, Arbeitshilfen oder gute Beispiele an anderen Orten hinausgehen. Wenig erfolgversprechend ist hingegen die Konzentration auf die reine Gestaltung kommunikativer und inklusiver Prozesse der Entscheidungsfindung, da hiermit wesentliche Einflussfaktoren auf Festsetzungen zugunsten einer Konsensorientierung unberücksichtigt bleiben. Relevant ist dabei auch die Verknüpfung zu weiteren informellen Instrumenten, die als Ergänzung genutzt werden können.

Die hohe Bedeutung individuellen Wissenstransfers und lokalspezifischer Reaktionen im Störfallschutz bei gleichzeitig hoher Unsicherheit der Planenden vor Ort bietet zudem ein gutes Terrain für gemeinsame transdisziplinäre Ansätze der Wissensgenerie-

rung und des Wissenstransfers. Wissenschaftlich betrachtet ist der Störfallschutz weiterhin ein hoch spannendes Feld, von dem auch die Planung insgesamt lernen kann. Wenige andere Themenbereiche verfügen über eine solch planerisch langfristige Relevanz und ermöglichen sowohl tiefe Einblicke in die Integration neuer Themen in den Planungsalltag als auch in kleinteilige Unterschiede der Umsetzung.

Autor

*Dr. Christian Lamker (*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland und hat seine Promotion (Dr. rer. pol.) unter dem Titel „Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen: Planungstheoretische Perspektiven auf Regionalplanung und Klimaanpassung“ am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der TU Dortmund im Juni 2016 abgeschlossen. Er arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung.*

Literatur

- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2012): Post-political spatial planning in England. A crisis of consensus? In: Transactions of the Institute of British Geographers 37, 1, 89–103.
- Beckmann, K. J.; Gailing, L.; Hülz, M.; Kemming, H.; Leibenath, M.; Libbe, J.; Stefansky, A. (2013): Räumliche Implikationen der Energiewende. Positionspapier aus dem Raumwissenschaftlichen Netzwerk 11R. = difu-Paper.
- Diller, C. (2015): Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen – Eine Auswertung des Forschungsstandes. In: PND|online, I, 1–20.
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2011): Urteil vom 15.09.2011: Land Hessen v Franz Mücksch OHG. http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&text=&part=1&docid=109609&cid=1510928 (Zugriff am 25.04.2012).
- Flyvbjerg, B. (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: Qualitative Inquiry 12, 2, 219–245.
- Ginski, S.; Selle, K.; Thissen, F.; Zalas, L. (2016): Multilaterale Kommunikation. Die Perspektiven der Fachleute. Bericht über die Ergebnisse einer Interviewserie. Teil 1. In: PND|online, II.
- Gualini, E. (Hrsg.) (2015): Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments. RTPI library series. New York. = RTPI library series.
- Günzel, M. (2016): Planung zwischen Konflikt und Diskurs. Zur Rolle von Diskursen im Verlauf planungsbezogener Raumnutzungskonflikte. Dissertation, TU Dortmund.
- Hellmich, M.; Lamker, C. W.; Lange, L. (2017): Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest. Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning 75, 1, 7–17.
- Inch, A. (2015): Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. In: Planning Theory 14, 4, 404–424.
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (2010): Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy. Abingdon, New York.
- Klemme, M.; Selle, K. (Hrsg.) (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Edition Stadt-Entwicklung. Detmold. = Edition Stadt-Entwicklung.
- Lamker, C. W.; Rüdiger, A. (im Erscheinen): Einflussfaktoren auf kommunales Planungshandeln – Ansatzpunkte zum verbesserten Umgang mit schleichenden Gesundheitsrisiken. In: Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.): Planung für Gesundheitsfördernde Stadtregionen. Anstöße aus Forschung und Praxis. Hannover. = Forschungsberichte der ARL.
- Legacy, C. (2016): Is there a crisis of participatory planning? In: Planning Theory, Online first.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York, 39–72. = Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 23.
- Metzger, J.; Allmendinger, P.; Oosterlynck, S. (Hrsg.) (2014): Planning Against the Political. Democratic Deficits in European Territorial Governance.

- Mitschang, S.; Schwarz, T.; Kluge, M. (2012): Ansätze zur Konfliktbewältigung bei der räumlichen Steuerung von Anlagen erneuerbarer Energien – dargestellt am Beispiel der Windenergie. In: Umwelt- und Planungsrecht 32, 11/12, 401–411.
- Priebs, A.; Schmitz, H. (2015): Energiewende ohne Regionalplanung? Prof. Dr. Axel Priebs und Dr. Holger Schmitz im Gespräch über die aktuelle Rechtslage bei der Gestaltung der Energiewende und die Rolle der Landes- und Regionalplanung. Das Interview führte Gabriele Schmidt. In: ARL Nachrichten 45, 2, 17–21.
- Reuter, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: disP 36, 141, 4–16.
- Rüdiger, A. (2009): Der Alltäglichkeit auf der Spur: die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Dissertation, TU Dortmund. Hamburg. = Schriftenreihe Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung, 10.
- Schoppengerd, J. (2015): Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie. Dissertation, Technische Universität Dortmund.
- Schüle, R.; Venjakob, J.; Acksel, B.; Berlo, K.; Best, B.; Bläser, D.; Lucas, R.; Reicher, C.; Schmitt, L.; Wagner, O. (2013): Energiewende als gesellschaftlicher Transformationsprozess. Forschungsansatz und Begriffsverständnis des Rahmenprogramms „Energiewende Ruhr“. Wuppertal.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Edition Stadt-Entwicklung. Dortmund. = Edition Stadt-Entwicklung, 2.
- Tenz, E. M. (2011): Lehren aus Stuttgart 21: Von der Basta-Politik zur deliberativen Demokratie. In: PND|online, IV, 1–7.
- Uechtritz, M.; Farsbotter, J. (2015): Städtebauliche Entwicklung im Umfeld von Störfallbetrieben. Teil 1: Rechtliche und fachtechnische Überlegungen zum Umgang mit dem „Abstandsgebot“ des Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie. In: Baurecht, 12, 1919–1934.
- Wasielewski, A. (2015): Anwendung des Abstandsgebots der Seveso-III-RL im Vollzug. In: I+E, 4, 145–153.